

*Ojeda, Santiago*

## **Desde arriba y desde abajo**

---

### **VI Jornadas de Sociología de la UNLP**

*9 y 10 de diciembre de 2010*

*Cita sugerida:*

*Ojeda, S. (2010). Desde arriba y desde abajo. Perspectivas de inclusión y coparticipación en el diseño y desarrollo de políticas públicas en el áreas de la Cuenca Matanza Riachuelo. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5243/ev.5243.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5243/ev.5243.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>    <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**Mesa 18: El Estado como problema y solución: estado, administración y políticas públicas**

Coordinadoras: Mabel Hoyos (UNLP); [mihoyos@fibertel.com.ar](mailto:mihoyos@fibertel.com.ar)  
Leyla Inés Chain: (IdIHCS, UNLP); [leylachain@yahoo.com.ar](mailto:leylachain@yahoo.com.ar)  
Silvina López: (UNLP); [sil\\_lapampa@yahoo.com.ar](mailto:sil_lapampa@yahoo.com.ar)

Desde arriba y desde abajo. Perspectivas de inclusión y coparticipación en el diseño y desarrollo de políticas públicas en el áreas de la Cuenca Matanza Riachuelo

Ojeda Santiago<sup>1</sup>  
[santiagouojeda@hotmail.com](mailto:santiagouojeda@hotmail.com)

El presente trabajo se propone indagar acerca de la participación de los sectores sociales en la planificación de las políticas públicas orientadas a la recuperación y mejora del medio ambiente y la salud en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Dicho conjunto de políticas públicas desarrollan en base a un complejo proceso político judicial, en el cual la Suprema Corte de Justicia sancionó a los Estados Nacional, de Provincial de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a enmendar la presente situación de vulnerabilidad ambiental.

En esta oportunidad, se dará cuenta de los diferentes actores estatales y no estatales que intervienen en el proceso de diseño e implementación de las acciones, destacando las particulares instancias de coparticipación en que el conjunto de residentes expresan sus necesidades, interrogantes, demandas y las posibilidades de imponerlas dentro de la agenda pública. Para ello se pondrá énfasis en las estrategias, los recursos y capitales con los que este conjunto de actores cuenta y privilegia para alcanzar sus fines.

**Palabras clave:** Políticas públicas, coparticipación, vulnerabilidad.

---

<sup>1</sup> Lic. en Antropología Social. Doctorando FFyL-UBA. UBACYT-FFyL, UBA.

## **Introducción**

El presente trabajo constituye es fruto de la indagación de ciertas interrogantes, surgidas durante el desarrollo problemáticas que de una investigación mayor, la que consiste en mi proyecto de investigación doctoral de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en el área de Antropología Social.

Dicho proyecto indaga sobre los procesos de construcción social de la dimensión de “riesgo”, en residentes de la Cuenca Matanza Riachuelo, principalmente en barrios carencias, “villas miseria” y asentamientos, a partir de la implementación de políticas públicas de recuperación del medio ambiente y mejora de la calidad de vida que se están implementando al presente bajo en Plan Integral de Saneamiento (PISA), que conduce la Autoridad de la cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y que involucra a diferentes niveles y organismos de gobierno, como así también a múltiples sectores de la sociedad. En esta oportunidad se ha hecho un especial énfasis sobre las instancias y espacios de consulta y coparticipación con la comunidad que el Estado ha posibilitado, para la concepción, planificación e instrumentación del PISA. A razón de ello, se describirán los diferentes actores, estatales y no estatales, comprometidos en tal proceso, contemplando a su vez los modos y estrategias por medio de los cuales se han servido para constituirse como interlocutores legitimados por el Estado, prestando especial atención a los discursos del “riesgo” y la “vulnerabilidad”, como concepto organizador de las acciones a desarrollar.

## **Necesidades, políticas públicas y Estado**

Para comenzar el análisis del caso propuesto resulta necesario detenerse a reflexionar sobre el concepto de políticas públicas, su función y objetivos, el para qué sirven, cuál es el rol que desempeñan en la sociedad y desde qué lugares de poder se conciben, desarrollan e instrumentan, cómo así también cuáles son sus beneficiarios.

Como bien destaca Danani, *“El desarrollo de políticas públicas es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural, en el que se construyen el trabajo y la política y en el que una sociedad define los objetivos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades.”* (Danani; 2009: 36)

La gestión de la política pública, se construye y se transforma por medio de la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La participación es el concepto alrededor del cual se piensa la gestión, y a través de ella, surgen posibilidades para el desarrollo democrático, en la medida que dicha sociedad sea capaz de transitar

de una institucionalidad de baja calidad a otra de alta calidad, y en la medida que la participación construya actores políticos con adecuados recursos de poder, tanto políticos, económicos, técnico-administrativos, ideológicos, etc. (Adelantado; 2009: 9)

Hay que considerar que cuando se trata de instituciones, y fundamentalmente de instituciones estatales, la autoridad adquiere un carácter de derecho, y su aplicación debe ser universal para el conjunto de la sociedad. Por lo que el principio de autoridad constituye la garantía de que cada individuo accederá de igual forma y medida a sus derechos, ya que el Estado es el que interviene y asegura tan condición, mediante sus recursos. La autoridad en este caso se basa en un marco legal de justicia y de derecho.

El Estado, por tanto, puede ser considerado como una “... *estructura burocrática conformada por especialistas, donde operan actores especializados, quienes tienen reglas, valores y repertorios simbólicos propios, constituyendo un modo específico de dominación y por tanto un locus clave pero no excluyente de la actividad política.*” (Rosato; 2009: 10). A partir de este pensamiento debe entenderse que al considerar al estado como espacios políticos de dominación, debe entenderse que a su vez existen otros espacios políticos donde la política puede ser entendida y definida en el quehacer cotidiano de las personas que hacen uso de las relaciones institucionales y personales.

El concepto de “*Autoridad designa un conjunto de procesos sociales de dependencia.*”<sup>2</sup>

La autoridad es el fundamento por el que una persona, o institución, incita a la obediencia voluntaria de quienes se someten y creen en ella, más allá de que consideren justo o no, duro o cruel, la situación en la que se encuentran.

Al respecto, cabe aclarar que el fenómeno de la “autoridad” no se compara con el “autoritarismo”, el que se basa en el uso de la fuerza como medio principal de coerción. (Sennett; 2006: 54)

A su vez, las políticas públicas desarrolladas por el estado poseen un componente de “responsabilidad”, que según Giddens (1990), resulta un concepto inherente del Estado. La responsabilidad se compone entonces de dos aspectos fundamentales: la *imputabilidad* sobre el Estado por las consecuencias de su desempeño, y la *obligación* que asume el que tienen los actores institucionales estatales de responder cuando se pone en juego la seguridad pública.

Por ello, es justamente que el deterioro de la autoridad del Estado sobre los sectores económicos, y la desarticulación de programas y planes de contención social, lo que ha

---

<sup>2</sup> SENNETT, Richard. “La Autoridad”. Editorial Alianza. Madrid. 1982.

significado la reestructuración de la seguridad social y la igual participación y oportunidades de los sectores populares en la vida democrática.

*“La institucionalización política de la desigualdad es un elemento clave para comprender el déficit de ciudadanía democrática. Las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes (en la medida que plasman los intereses de determinada coalición de las élites) y al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones de desigualdad.”* (Adelantado; 2009: 10)

La institucionalización de la desigualdad, hoy de carácter estructural para toda América latina, posee sus raíces en la organización política colonial la cual creó, instauró y legitimó la diferencia de posibilidades de la población. Estas se han mantenido y desarrollado a lo largo del tiempo gracias a la supervivencia de un conjunto diverso de normas, formas de hacer y de acuerdos sociales que han reforzado las condiciones de desigualdad preexistentes. La debilidad de las democracias latinoamericanas se debería a factores como los elevados niveles de desigualdad que padece la población.

La diferencia en la asignación de recursos en la sociedad, la desigualdad estructural de las clases supone que el principio de igualdad no se cumple, y que el Estado es deficiente en la aplicación de la justicia. Su autoridad justifica un orden diferente del que el marco normativo de la ley presupone.

A su vez, resulta necesario hacer mención que las políticas públicas en contextos urbanos asumen usualmente la forma de proyectos de obras públicas, las que

*“...Asimismo, el planeamiento urbano incide directamente en el tema de la obra pública: completando la planta urbana y la ampliación de la infraestructura de servicios esenciales para una ciudad en expansión; (...), que el crecimiento de la población puso en evidencia la deuda del Estado para cumplir con demandas sociales largamente postergadas.”* (Ferrero y Piñeiro; 2009: 306). La proyección de obras de infraestructura, surge principalmente por la demanda social, que en vez de ser satisfecha por una planificación estratégica de los recursos y las necesidades proyectadas a futuro, surge a razón de necesidades postergadas por el Estado. De modo tal, que la “necesidad” es el punto de inicio de la discusión en torno de las condiciones, objetivos y prioridades en que se deben estructurar el desarrollo urbano.

A dicha dilución, se suman múltiples actores vinculados al proyecto en cuestión, entre los que se encuentran sectores de la actividad privada como inversores inmobiliarios, desarrolladores urbanos, promotores de industria, productores, organizaciones sociales, ONGs, partidos políticos, y diferentes organismos de gobierno, componiendo un

complejo escenario socio político, todos interlocutores desde diferentes sectores sociales, pero sin por ello resultar representativos de la sociedad en su conjunto.

*“... la erosión del capitalismo social ha creado una nueva formulación de la desigualdad. (...) La antigua estructura institucional ha quedado efectivamente disuelta en el marco especial de las organizaciones flexibles. En su lugar surge una geografía del poder, el centro que controla las periferias del poder en instituciones con menos capas intermedias de burocracia. Esta nueva forma de poder elude la autoridad institucional, tiene bajo capital social.”* (Ferrero y Piñeiro; 2009: 308).

Por ello las instituciones se vacían de recursos humanos capacitados como especialistas formados en la gestión y la resolución de problemáticas sociales, de estructuras coordinadas que den rápida respuesta a las necesidades de momento y posean la capacidad de planificar una agenda de actividades a mediano y largo plazo con recursos suficientes y acciones coordinadas, el conocimiento del hacer histórico se diluye en la metamorfosis de gestión en gestión, licuando la experiencia e historia, la falta de continuidad institucional constituye uno de los más graves defectos de las políticas públicas ya que compromete el análisis de diacrónico y la crítica eficaz de los resultados alcanzados anteriormente, imposibilitando evaluar e identificar fortalezas y vulnerabilidad de las acciones a desarrollar.

Las organizaciones de vanguardia, basadas en la flexibilidad, cambio constante, desvinculación y heterogeneidad de los modelos empresariales actuales, según Sennett, han socavado la credibilidad de las instituciones gubernamentales comprometiendo su capital social y político, fenómeno que nos refiere a la gran transferencia de prácticas y lógicas que el nuevo modelo de economía capitalista ha instaurado en el Estado actual, a esta peculiar transformación es a lo que se han aferrado los políticos como modelo de la “reforma” en el dominio público.

Cómo destaca Sennett, *“Las instituciones de vanguardia, fugaces y erráticas en sus respectivos marcos temporales, privan a las personas del sentido de movimiento narrativo, lo que, en términos más simples, significa la conexión de la experiencia a los largo del tiempo.”* (Sennett; 2006: 157)

Los individuos, las comunidades, la sociedad en general, al quedar desprovista de un marco institucional que garantice su desarrollo socioeconómico, su calidad de vida, su acceso por derechos a los servicios sociales y urbanos de las ciudades, organizan la satisfacción de sus necesidades y deseos en base a las capacidades propias de resolución.

Como bien argumenta Ziccardi (2001:94), las ciudades han perdido parte de su capacidad de garantizar, por vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo, cediendo en gran parte su dimensión integradora.

O sea, las nuevas relaciones laborales inauguradas por el nuevo orden de la flexibilización laboral, acompañado por el fenómeno del retraimiento del Estado en la creación del empleo formal, promocionaron lo que Castel (1997:421) denominó la transición de las formas fordistas de organización del trabajo hacia formas tyloroistas, las que descentraron el rol ordenador del trabajo en la sociedad. A través de este fenómeno se potenciaron los procesos de vulnerabilidad, precarización, exclusión social y aumento de desempleo, así como el desmantelamiento del de todo e sistema de protecciones sociales que sustentó el orden de la sociedad salarial.

Los rasgos de esta nueva cuestión social de la flexibilización laboral están dados por 1) la destrucción de los estables, 2) la instalación de la precariedad singularizada por las trayectorias erráticas de periodos de empleo y no empleo, 3) la promoción de empleo precario y el desempleo a través de la flexibilidad, la polivalencia y la subcontratación, que afecta a los grupos más vulnerables, aquellos que el autor denomina los “supernumerarios”. (Castel; 1997: 403-416)

Al desaparecer la función integradora y ordenadora que el trabajo desempeña sobre el tejido social que la ciudadanía pierde presencia en el plano cívico y político, al debilitarse su capacidad de influencia política y de negociación de derechos. (Espósito Guevara; 2008:299). Se eliminan derechos sociales y laborales a favor del aumento de las tasas de ganancia del capital a partir de a) la reducción de empleos públicos, b) la eliminación de la estabilidad laboral, c) la ausencia de seguridad social y d) la caída del salario real.

Por tanto, *“La situación de carencia y vulnerabilidad fruto de la falta de empleo, del trabajo precario y del desempleo es vivida por los habitantes de los barrios urbanos populares como un estado de permanente exclusión y discriminación hacia la “gente de escasos recursos” generada y avalada por el Estado.”* (Espósito Guevara; 2008: 301)

Estos procesos de reestructuración de las relaciones laborales constituyeron un proceso de cambio profundo que extendió sus consecuencias a las relaciones entre el Estado la economía y la sociedad, modificando cualitativa y cuantitativamente la estructura de clases, las instituciones del Estado y el desarrollo del mercado.

Tales cambios se produjeron a razón de la pérdida de centralidad de los sindicatos, los que al perder sus contenidos de clase, la pérdida de fuerza y la redefinición de su ideología, se posicionaron con un nuevo sentido ante la ciudadanía caracterizada por al escisión entre la ciudadanía, los derechos económicos y laborales. En este corrimiento del los sindicatos, la mediación entre el Estado y los trabajadores, es que los partidos políticos se posicionan como nuevos actores de fuerza entre la sociedad y el Estado. (Espósito Guevara; 2008: 302)

*“La pérdida de centralidad y despolitización del trabajador asalariado, su dispersión debido al comercio informal, el desempleo y la privatización del sector estatal y la desarticulación de las organizaciones sindicales constituyen los elementos centrales de la descomposición y el desmonte de la vieja ciudadanía social promovida por el Estado corporativista del 52.”* (Espósito Guevara; 2008: 304)

En síntesis, el salario social, que acompañó el crecimiento y la consolidación del Estado de bienestar en la Argentina, significó avances en materia de salud, vivienda, vacaciones y previsión social de calidad para todos los asalariados. Esto, que fue vivido como nuevos derechos de ciudadanos, fue suplantado por las políticas sociales de un Estado privatizador y desregulador que dejó de plantear derechos universales y pregonó una política social de “focalización a los más pobres entre los pobres” y por ende dividió, estigmatizó y controló a vastos sectores de la población. (Mallimaci; 2005: 19)

El caso más paradigmático de tal proceso en Argentina se representó con los dos gobiernos consecutivos de Carlos Saúl Menem, durante la década de 90.

En consecuencia *“El conflicto social dejó de estar hegemonizado por el movimiento obrero, los sindicatos y la movilización juvenil, como en los 60 y 70, y aparece cada vez más central y acuciante la cuestión de la “pobreza” y la “incertidumbre” ante el futuro. Situación que atraviesa y divide horizontalmente a las clases subalternas según el espacio social y simbólico en que cada uno se encuentra.”* (Mallimaci; 2005: 19)

Todo esto, nos conduce a reconsiderar al compromiso de la sociedad en el desarrollo de políticas públicas, las que se organizan e instrumentan desde sectores del estado y la sociedad diferentes de otros momentos históricos. El compromiso que plantea una cuestión profunda sobre el yo-como-proceso, que implica la abstención de posibilidades en aras de la concentración en una sola cosa, y la oportunidad de alcanzar una mejor calidad de vida, se reconfigura, se modifica, se ordena en base otra cultura de participación política. Como sostiene Sennett (2006: 167), *“La cultura emergente pone especial énfasis en no dejar pasar oportunidades. En lugar del encierro, la cultura*



*aconseja renuncia, esto es, cortar lazos a fin de ser libre, en particular los lazos que se han formado en el tiempo.”*

### **El desarrollo del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo**

El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo es el conjunto de acciones destinadas a preservar y recomponer la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo desarrollado por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un organismo interjurisdiccional, integrado por el Gobierno de la Nación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y la representación de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

La ACUMAR se creó como respuesta a la sanción de la Corte suprema de justicia de la Nación sobre la causa caratulada: “MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ESTADO NACIONAL y otros. *s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo*”, mediante el fallo dicatado el día 08-07-2008, en los autos principales, en cuyo considerando 17, apartado III), punto 9), resolvió que la ACUMAR deberá realizar “... *la presentación en forma pública, detallada y fundada del proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, las empresas involucradas, población afectada, convenios firmados, etapas y plazos de cumplimiento...*”

La ACUMAR está integrada por un Consejo Directivo de 8 miembros, 4 por el Estado Nacional, 2 por la Ciudad de Buenos Aires, y 2 por la Provincia de Buenos Aires, siendo que la presidencia es ejercida por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Tiene un Consejo Municipal con representantes de los 14 municipios que conforman la cuenca, y una Comisión de Participación Social, (Consejo Consultivo) como espacio de articulación del Plan con la sociedad civil. Asimismo, se ha conformado un Foro de Universidades de la Cuenca Matanza Riachuelo (FUCUMAR) como ámbito de interacción entre las universidades vinculadas por sus saberes a la problemática de la cuenca y el grupo de expertos responsables a cargo del Plan, y un

Cuerpo Colegiado para la supervisión del desarrollo e instrumentación del PISA, compuesto por diferentes ONGs referentes del área.

El Plan Integral de Saneamiento Ambiental, aprobado por la Resolución ACUMAR N°8/2007 posee un plan de acción para la totalidad de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, comprendiendo un territorio aproximado a los 2.200 kilómetros cuadrados por donde discurren los 64 km de extensión del sistema integrado por los Ríos Matanza y Riachuelo, respectivamente. Las acciones se desarrollan a través de cuatro ejes centrales: Institucional, Saneamiento, Industria y Control, Ordenamiento Territorial e Infraestructura, que nuclean a los diez (10) componentes o programas que conforman la estrategia lanzada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dichos programas son Institucional-Secretaría General, Cuerpo de Agua, Ordenamiento Ambiental del Territorio, Salud, Residuos Sólidos Urbanos, Control, Industria, Infraestructura, Participación Social y Educación, respectivamente.

Los objetivos del PISA son: 1) el mejoramiento de la calidad de vida de la población; 2) la recomposición del ambiente; y 3) la prevención del daño con suficiente y razonable grado de predicción. En este marco se han delineado 14 Lineamientos Estratégicos de Acción, uno de los cuales es Educación Ambiental. Cumplimentando a su vez la Ley de emergencia ambiental<sup>3</sup>, según la cuál se insta de la urgencia de la actuación de los organismos en la Cuenca, y favor del cumplimiento de los derechos de los habitantes aledaños de un ambiente sano, del Derecho a la Salud básico para los ciudadanos.

### **Actores socio-políticos y la gestión coparticipativa desde el Plan Integral de Saneamiento**

En diciembre de 2009 el PISA fue actualizado partiendo de una revisión de todos trabajos y planes anteriores, tomándose en cuenta también las presentaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo de la Nación ante el Juzgado Federal de Quilmes interviniente del Dr. Amella y las resoluciones del mismo juzgado.

En tal oportunidad se avanzó sobre las líneas de acción ya planteadas en el año 2008, actualizando sus componentes en base a diversos estudios que establecían en estado de

---

<sup>3</sup> En el año 2006 se sancionó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley n° 2057, que declaró por el término de cinco (5) años la emergencia ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo, "asegurando el Derecho a la Salud, a un ambiente sano y apto para el desarrollo humano en los términos de los artículos 41 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y artículos 26, 27, 28 y 31 de la Constitución de la Ciudad", dispone la normativa.

situación del avance de general del PISA y una línea de base ambiental y social de la cuenca Matanza Riachuelo.

Esta actualización del PISA se realizó de acuerdo a las cláusulas de Participación Social que prevé el organigrama general de la ACUMAR. Entre los diferentes actores sociales convocados se encuentran:

El Foro de Universidades de la Cuenca Matanza Riachuelo (FUCUMAR), el cuál constituye un ámbito de interacción entre las universidades vinculadas por sus saberes a la problemática de la cuenca y el grupo de expertos responsables a cargo del PISA.

El FUCUMAR está compuesto por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la Universidad Nacional de La Matanza (UNLM), Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) y Universidad Nacional de Lanús (UNLA),

A su vez, se convocó al Cuerpo Colegiado supervisor del PISA, el que se conformó efectivamente mediante Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia M 1569.XL de fecha 8 de julio de 2008, y posteriormente dictó su propio Reglamento de funcionamiento. Y que cumple la contraparte de los Estados responsables de la prevención y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representados por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) en el proceso de ejecución de sentencia que lleva adelante el juez federal de Quilmes, Dr. Luis Armella.

El Cuerpo Colegiado se encuentra integrado por el Defensor del Pueblo de la Nación y por un conjunto de ONGs especializadas en la temática medio ambiental y el área de la Cuenca Matanza Riachuelo, entre las que se encuentran: la Fundación Ambiente y Asociación de Vecinos La Boca, la Fundación Greenpeace Argentina y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

Tiene por fin impulsar las acciones destinadas a lograr la ejecución de sentencia y hacer efectiva la “participación ciudadana” ordenada en el fallo precitado.

Al respecto el Cuerpo Colegiado acuerda que la participación pública es una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. La importancia del involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas, y en especial en aquellas con incidencia en el ambiente, fue reconocida por numerosos acuerdos internacionales, declaraciones y normativas, entre las que cabe destacar el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Ambiente y

Desarrollo de 1992: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación.”*<sup>4</sup>

La participación pública cumpliría un rol fundamental en la formación de consensos, lo cual resulta esencial para que las políticas públicas se transformen en actos de gobierno que perduren en el tiempo amén de las coyunturas políticas. Asimismo la ciudadanía, al verse inmersa en el proceso de formación de las decisiones, fortalece los mecanismos de representación democrática y se involucra en el control del cumplimiento de las normas establecidas.

Las actividades del Cuerpo Colegiado se ejercen mediante dos funciones principales:

- La promoción de acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- La representación del interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, controlando el cumplimiento de los objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuesto por la Corte.

Por último, se encuentran las asociaciones de vecinos y habitantes de las localidades afectadas, que con mayor o menor organización, han desarrollado actividades de relevamientos en las áreas afectadas, de solicitud y de gestión de planes de salud, ampliación y cobertura de servicios, encuestas a hogares, etc. Pero que no participaron de la instancia del año 2009, de actualización del PISA.

Sin embargo, se encuentra dispuesta la Comisión de Participación Social (CPS), que es el ámbito contemplado dentro de la Ley 26.168, cuyo objetivo es integrar a la gestión de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) la visión de las organizaciones sociales sobre las acciones del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la cuenca.

Sus funciones son:

- Informativas: para que todos los participantes cuenten con la información necesaria que haga viable su participación.
- Diagnósticas: para diseñar e implementar políticas es necesario conocer la visión de los afectados y de la comunidad en general.
- Consultivas: para que las organizaciones sociales puedan expresar sus preocupaciones y realizar sus aportes y propuestas.

---

<sup>4</sup> [http://www.farn.org.ar/riachuelo/cuerpo\\_colegiado\\_descripcion.html](http://www.farn.org.ar/riachuelo/cuerpo_colegiado_descripcion.html)

- De acompañamiento: para realizar un seguimiento de las distintas instancias y programas desde una instancia participativa.

Los CPS solo pueden conformarlos asociaciones vecinales, civiles o de diversa índole que posean personería jurídica. Una vez comprobada esta solicitud solo deben inscribirse mediante la página Web de la ACUMAR<sup>5</sup> e integrar la lista de instituciones que se tendrán en cuenta para realizar actividades. Pero sólo recién el Domingo, 12 de septiembre de 2010, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) inició la inscripción para las organizaciones sociales interesadas en participar en la instrumentación sobre los lineamientos de acción previstos en el PISA, luego de casi tres acciones de desarrollar acciones.

Lo que cuestiona el principio de coparticipación esbozado por la ley, y en que se entiende a todo espacio de discusión, en el que el Estado posibilite la discusión de la agenda política a los sectores civiles, permitiendo que sus intereses necesidades y demandas se incluyan eventualmente. El fin primero de estas empresas debería ser el de horizontalizar las decisiones políticas y contemplar las diferente visiones, no solo de expertos y técnicos, sino de la comunidad toda, en las acciones desarrollar.

Las instancias de coparticipación propuestas por el PISA se plantearon como un instrumento para dar respuesta a diferentes objetivos. En primer lugar poder informar correctamente de las acciones a emprender a la comunidad en general, en tal sentido también se pretendió realizar una programa de educación ambiental el que prepararía a residentes cercanos a las áreas de acción sobre cuidados de la salud, uso eficiente de recursos y servicios de saneamiento básico, y por último se contemplaba el relevamiento de inquietudes y necesidades de los habitantes involucrados a través de sus diferentes organizaciones intermedias representativas.

Tal fenómeno, no sucedió sin el esfuerzo de estos sectores de la sociedad por ser incluidos en los procesos de cambio que les son de su principal interés. Según Rosato *“... las acciones políticas desarrolladas por las instituciones del Estado (desde la formulación e implementación de “políticas públicas” en general hasta las resoluciones y los actos cotidianos de los agentes estatales, pasando por la formulación de leyes, decretos y ordenanzas, etc.) son el resultado de procesos de espacio de poder estatal y/o por la capacidad de influir sobre los mismos. En efecto, además del más o menos evidente accionar de los partidos políticos y sus líneas internas, embarcados en*

---

<sup>5</sup> [www.acumar.gov.ar/](http://www.acumar.gov.ar/)

*continuar operaciones destinadas a capturar espacios de poder, muchos otros actores, tales como los sindicatos y las asociaciones empresarias, los grupos económicos, los lobbistas de uno u otro sector, las ONGs, los llamados “nuevos movimientos sociales”, etc.; desarrollan actividades que no por menos “visibles” son menos continuas o relevantes.”* (Rosato; 2009: 7)

Por ello, es que la se acuerda con Danani al definir a la política pública como “... *un campo de políticas complejo, en el sentido (epistemológico) de que en él están contenidas múltiples dimensiones, que por otra parte se relacionan entre sí: procesos político-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la ideología, etc., están presentes en el campo de la política social y se vinculan y moldean recíprocamente.*” (Danani; 2009: 27), en dónde los factores externos e internos a lo local desempeñan funciones de gran importancia, condicionando posibilitando el particular desarrollo

Esta claro, que el conflicto medio ambiental surgido a razón de la causa “Mendoza”, ganó un lugar en la agenda pública gracia a la sanción de la Corte Suprema de Justicia de la nación, puso en juego las miradas y representaciones sociales sobre el espacio urbano en los diferentes decisores, y posibilitando nuevos interrogantes e incertidumbres sobre los procesos de cambio en los destinatarios primeros de tales políticas.

## **Conclusiones**

A partir del caso de estudio del análisis del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, y las instancias de coparticipación planteadas a la sociedad, se puede concluir en un primer lugar que cuando las instituciones ya no proporcionan un marco de eferencia a largo plazo, asegurando su libre acceso a sus derechos, de manera inclusiva, el individuo se ve obligado a improvisar en el curso de su vida, buscando aquellas formas o estrategias que le permitan accionar sobre los procesos de decisión política, intentando así ganar en la agenda pública sus demandas, necesidades y objetivos.

Al considerar el desarrollo de las políticas públicas surge la necesidad de comprender los diferentes modos sociales en que se representa la política debe ir acompañado del análisis de las diversas formas en que las prácticas políticas operan en contextos y procesos sociales históricamente específicos.

En otras palabras “... *la relación entre el Estado y la sociedades percibe como una relación de administración del espacio político, incluyendo principalmente a la gente que vive en este espacio. Sin embargo, el trabajo político, realizado por aquellos agentes que se consideran como tales en el marco de la legalidad, altera la sistematicidad de los límites del campo propiamente dicho de lo político. En otras palabras, no es suficiente incluir en la agenda del gobierno en determinados temas, sino que es necesario también que la totalidad social de los representados sientan como propia y se sientan parte de la iniciativa.*” (Gaztañaga; 2009: 46)

Surge aquí la dimensión del “*sentirse útil*” que describe Sennett (2006: 161), que involucra aportar algo que interesa a los demás, compensando la deficiencia del hacer de los agentes estatales, usualmente mediante el aumento de relaciones informales desde la sociedad civil.

El capital social de la participación voluntaria, aunque se pueda cuestionar la condición de acción desinteresada simplemente voluntaria, constituye la forma en que la gente se compromete en un proceso de cambio sobre problemas concretos que los afectan directamente, sentirse pare es, en cierto modo, poseer control sobre un factor de cambio que determinará una porción del resultado final, compatibilizando los intereses y ambiciones con las acciones a desarrollar.

Este es el punto de inflexión que las políticas públicas debieran contemplar, el hacer partícipes a los amplios colectivos de habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo, individuos con condiciones de vida comprometidas con la situación de vulnerabilidad ambiental, que poseen sus propias organizaciones sociales y políticas, y que a su vez tienen la capacidad de asegurar y afianzar las políticas públicas siendo ellos mismos instrumentos de cambio como principales actores comprometidos.

Por último, como destaca Mallimaci (2005: 21), “*La reestructuración que se vive en el conurbano está produciendo transformaciones en las representaciones. Allí donde hay actores significativos y con presencia cotidiana asistimos al surgimiento de nuevas identidades.*”, identidades que son fruto de nuevas prácticas sociales de la política que se construyen como producto de las tensiones y condicionamientos que producen realineamientos entre lo local y lo supra-local. El trabajo político, se constituye así, de maneras diversas, en una forma de pasar de lo posible a lo necesario, donde los actores que lo llevan a cabo se posicionan ellos mismos dentro de la propia construcción del dominio político.(Gaztañaga; 2009: 46)

## **Bibliografía**

ADELANTADO, José. Prologo: "Por un gestión "inclusiva" de la política social". En: CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, María Mercedes. (Comp.). "Gestión de la política social. Conceptos y herramientas". Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2009.

ARIM, Rodrigo. "Crisis Económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo". En: ZICCARDI, Alicia (Comp.). "Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las política sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI". Colección CLACSO-PROP - Editorial Siglo del Hombre Editores. Colombia, Bogotá. 2008.

BALBI, Fernando A; BOIVIN, Mauricio; ROSATO, Ana. Prólogo. En: BALBI, Fernando A; ROSATO, Ana. "Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la Antropología Social". Buenos Aires. Centro de Antropología Social. Instituto de desarrollo Económico y Social (CAS-IDES) y Editorial Antropofagia. 2003.

BECK, Ulrich. "Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización". Editorial Piados. Buenos Aires. 2000.

BOURDIEU, Pierre. "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Ed. Anagrama. Barcelona. 1997.

CASTEL, Robert. "La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión". En: "El espacio institucional". Lugar Editorial. Buenos Aires. 1991.

CASTEL, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo asalariado". Piados. Buenos Aires. 1997.

CHÁVEZ MOLINA, Eduardo. "Presentación. Actividades informales tradicionales y fragmentación social". En: MALLIMACI, Fortunato; SALVIA, Agustín. (Comp). "Los



nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados”. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2005.

CRAVINO, María cristina; DEL RÍO, Juan Pablo; DUARTE, Juan Ignacio. “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. En: [http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion\\_extension/090206\\_pon.pdf](http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf) . 06 de Febrero del 2009.

DANANI, Claudia. “La gestión de la política social: Un intento de aportar a su problematización”. En: CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, María Mercedes. (Comp.). “Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2009.

ESPÓSITO GUEVARA, Carla Andrea. “Exclusión política, des-ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia”. En: ZICCARDI, Alicia (Comp.). “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las política sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI”. Colección CLACSO-PROP - Editorial Siglo del Hombre Editores. Colombia, Bogotá. 2008.

FERRERO, Laura; PIÑEIRO, Julia. “Pensar la ciudad después del puente. El proceso político de discusión del ordenamiento urbano en Victoria, Entre Río”. En: BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (Comp). “Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política”. Serie Antropología Política y Economía. GIAPER. 2009.

GAZTAÑAGA, Julieta. “La política como construcción social y un análisis comparativo de tres casos etnográficos”. En: BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (Comp). “Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política”. Serie Antropología Política y Economía. GIAPER. 2009.

GIDDENS, Anthony. "Consecuencias de la Modernidad". Alianza. Barcelona. 1990.

MALLIMACI, Fortunato. "Nuevos y viejos rostros de la marginalidad en el gran Buenos Aires". En: MALLIMACI, Fortunato; SALVIA, Agustín. Comp. "Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados". Editorial Biblos. Buenos Aires. 2005.

MAURUTTO, María Celia; QUIROGA, César. "Entre el cielo y la tierra. Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: aspectos socioculturales de los productores agropecuarios del centro sur de la provincia de Córdoba. En: II Seminario de postgrado Internacional: "Nuevos Desafíos del Desarrollo en América Latina. La Perspectiva de Jóvenes Académicos y Profesionales". Río Cuarto. 27 al 29 de Marzo. 2007

MURMIS, Miguel. "Cuestión social y lazos sociales". En: BENDINI, Mónica; MURMIS, Miguel; TSAKOUMAGKOS, Pedro (omp.). El campo en la sociología actual: una perspectiva latinoamericana. Editorial La Colmena. Buenos Aires. pp. 53-76. 2003.

NATENZON, Claudia. "Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre". En: *Serie de Documentos e Informes de Investigación*. N° 197. FLACSO. Diciembre 1995.

NATENZON, Claudia; MARLENKO, Natalia; GONZÁLEZ, Silvia; RÍOS, Diego; MURGIDA, Ana; MECONI, Gabriel; CALVO, Anabel. "Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En: ALESSANDRI, Carlos; FANI, Ana; BERTONCELLO, Roberto. "Procesos territoriales en Argentina y Brasil". Universidad de Buenos Aires/ Universidad de San Pablo. pp. 255-276. Buenos Aires. 2003.

PEREIRA LAITE, Marcia. "Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro". En: ZICCARDI, Alicia (Comp.). "Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las política sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI". Colección CLACSO-PROP - Editorial Siglo del Hombre Editores. Colombia, Bogotá. 2008.

PIERS, Blaikie; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. "Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres." La Red/It dg. Bogotá. 1998.

ROSATO, Ana. Introducción: “El “hacer” política: cotidianidad y delimitación del dominio político”. En: BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (Comp). “Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política”. Serie Antropología Política y Economía. GIAPER. 2009.

SENNETT, Richard. “La Autoridad”. Editorial Alianza. Madrid. 1982.

SENNETT, Richard. “La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo”. Editorial Anagrama. Barcelona. 2000.

SENNETT, Richard. “La cultura del nuevo capitalismo”. Editorial Anagrama. Barcelona. 2006.

SONDERÉGUER, Pedro C. “Elementos para una intervención en la Cuenca Matanza-Riachuelo”. En: V Jornadas de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Universidad Nacional de Lanús. Junio 2006.

VERÓN, Natalia. “Sin Garantía: Trayectorias sociales y disputas por el espacio público. El caso de los Inquilinos Precarios en la Ciudad de Buenos Aires”. En: BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (Comp). “Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política”. Serie Antropología Política y Economía. GIAPER. 2009.

ZICCARDI, Alicia. “Las ciudades y la cuestión social”. En: ZICCARDI, Alicia (Comp.) “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: límites de las políticas sociales en América Latina”. CLACSO. Buenos Aires. 2001.

ZYGMUNT, Bauman. “Vida de consumo”. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 2007.